

Da neutralidade ao alinhamento: Portugal na fundação do pacto do Atlântico

1. INTRODUÇÃO

A questão «Portugal e o pacto do Atlântico» tem sido abordada, quer sob o ponto de vista político-diplomático, quer sob o ponto de vista estratégico-militar, sempre que a evolução da cena internacional ou da política externa portuguesa a torna actual. O mesmo não poderá dizer-se quanto ao tratamento da questão numa perspectiva histórica, em particular no que se refere ao momento da fundação e dos primeiros passos do Tratado do Atlântico Norte.

De há muito, e sob diversas perspectivas, que as historiografias francesa, inglesa e sobretudo norte-americana têm estudado o tema. Não só em geral, mas os diferentes casos nacionais. Mas hoje não são apenas as grandes potências que protagonizaram o pacto — a França, a Inglaterra, os Estados Unidos — que têm sido objecto de estudo¹. Também as outras potências que, numa situação idêntica a Portugal, foram convidadas a aderir, como a Itália e os países escandinavos². Contrariamente, o caso português não mereceu ainda um estudo aprofundado.

* Instituto Universitário Europeu, Florença.

¹ V., para a produção historiográfica até ao fim da década de 70, Colin Gordon, *The Atlantic Alliance: a Bibliography*, Londres/Nova Iorque, 1978, especialmente pp. 16 a 36. A historiografia posterior (79 e década de 80) será referenciada ao longo do trabalho.

² Sobre a Itália a produção é numerosa. V., por ordem cronológica, Mario Toscano, «Apunti sui negoziati per la partecipazione dell'Italia al patto atlantico», in *Storia e politica*, iv, 1962, n.º 1 a 37, e 2, pp. 196 a 231, republicado in Mario Toscano, *Pagine di storia diplomatica contemporanea*, vol. II, *Origine e vicende della seconda guerra mondiale*, Milão, 1963, pp. 455 a 519; G. di Capua, *Come l'Italia aderì al patto atlantico*, Roma, 1971; P. Pastorelli, «L'adesione dell'Italia al patto atlantico», in *Storia contemporanea*, xiv, 1983, n.º 6, pp. 1015 a 1030, republicado in G. Rossino (a cura di), *De Gasperi e l'Età del centrisimo*, Roma, 1984, pp. 75 a 94; H. Timothy Smith, «The fear of subversion: the United States and the inclusion of Italy in the Northern Atlantic Treaty», in *Diplomatic History*, vii, 1983, n.º 2, pp. 139 a 155; Antonio Varsori, «La scelta occidentale dell'Italia (1948-1949)», in *Storia delle relazioni internazionali*, anno I, 1985, n.º 1, pp. 95 a 159, e 2, pp. 303 a 368; Paolo Emilio Taviani, «Come l'Italia entrò nel patto atlantico: mitologia e storia», in *La scelta atlantica*, Roma, s. d., e, muito recentemente, Antonio Liberti, «Il trauma della NATO», Firenze, 1989, pp. 29 a 41. Para o caso dos países escandinavos, v. Sven Henningsen, «Serching for the security in the North Denmark's road to NATO», e Grethe Vaernø, «Fate of the North option — the absence of guarantees for a Scandinavian defense association turns Norway firmly towards the

É esse o objectivo fundamental deste trabalho, a saber, o estudo da posição portuguesa na conjuntura que leva à fundação do pacto do Atlântico e do papel de Portugal enquanto membro fundador.

De uma forma geral, e independentemente da sua postura política, as abordagens historiográficas do caso português têm sido afectadas por dois tipos de condicionalismos: um de natureza prática, outro de natureza teórica. O primeiro prende-se com a dificuldade de acesso à documentação, ainda hoje de consulta reservada. O segundo prende-se com os pressupostos teóricos de que têm partido esses estudos e que são fundamentalmente dois: primeiro, o de privilegiar o «homem de estado» em detrimento das «forças profundas», para utilizar os conceitos, hoje clássicos, de Renouvin e Duroselle³; segundo, o de considerar Portugal como «senhor absoluto» nas suas posições de política externa. Isto é, centram-se exclusivamente sobre a posição político-diplomática de Salazar, secundarizando claramente as suas condicionantes internas e envolventes externas, e esquecem que Portugal é uma pequena potência, fortemente condicionada pela sua posição geopolítica e sujeita às constantes pressões externas que o evoluir da cena internacional vai desenhando.

Parte-se aqui de um enfoque distinto. Não se esquece o papel do homem de estado, mas procura-se compreendê-lo, precisamente, no quadro das suas condicionantes: a envolvente externa, nomeadamente a conjuntura, internacional e a importância da posição geopolítica do território português nessa mesma conjuntura, e a questão interna, nomeadamente a tomada de posição face ao problema por parte da instituição militar e das diferentes forças políticas no seio do regime e da oposição.

É a partir desta problemática que se poderão equacionar as questões fundamentais que orientam o texto, a saber:

- Qual o papel de Portugal enquanto membro fundador da Aliança Atlântica?
- Qual o verdadeiro papel de Salazar no decorrer do processo?
- Quais as consequências da adesão à Aliança sobre a política externa e a política interna em Portugal⁴?

Atlantic Alliance», in André De Staercke, *NATO's anxious birth*, Nova Iorque, 1985, respectivamente pp. 42 a 52 e 87 a 94; v. ainda uma reinterpretação do problema: Annie Lacroix Riz, «L'entrée de la Scandinavie dans le pacte atlantique (1943-1949)», in *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n.º 149, Janeiro de 1988, pp. 55 a 92, e, mais recentemente, Paul Villaume, «Neither appeasement nor servility: Denmark and the Atlantic Alliance, 1949-55», in *Scandinavian Journal of History*, vol. 14, 1989, n.º 2, pp. 155 a 179.

³ Cf. Pierre Renouvin/Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, 1964.

⁴ O «corpus documental» utilizado distribui-se por quatro núcleos fundamentais: a documentação diplomática trocada durante as negociações, hoje pertencente ao arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros (de consulta reservada); a documentação oficial publicada no *Diário do Governo* e nos *Diários das Sessões da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa*; a imprensa da época; as memórias, diários e outros testemunhos deixados por militares e políticos intervenientes no processo.

2. A HISTORIOGRAFIA PORTUGUESA

A primeira abordagem da questão deve-se a Henrique Martins de Carvalho no seu livro *Portugal e o Pacto do Atlântico*⁵, publicado em 1953, logo após a histórica reunião de Lisboa do Conselho do Atlântico (Fevereiro de 1952). Apesar de reflectir essa proximidade histórica, este é talvez, ainda hoje, o estudo mais exaustivo e, sem dúvida, o único que não partilha totalmente dos pressupostos implícitos a que me referi. O autor parte de uma perspectiva geopolítica e sobretudo geo-estratégica e é de acordo com estes princípios que interpreta não só a situação internacional como a posição portuguesa. Para Martins de Carvalho não só a ameaça russa impõe a Aliança Atlântica como saída para a defesa do Ocidente, como a posição geo-estratégica do território português e a conjuntura particular da «guerra fria» impõem o convite a Lisboa para integrar o pacto e a participação efectiva de Portugal na defesa do Ocidente. Mais do que isso, impõem mesmo a participação portuguesa na Aliança e não só um acordo bilateral com os Estados Unidos e, eventualmente, a Grã-Bretanha.

Mais recentemente, estudos vários têm vindo a ser publicados. Algumas abordagens parcelares, outras numa perspectiva de síntese, todas elas diferentes, tanto do ponto de vista dos seus pressupostos teóricos como das suas posturas políticas.

Albano Nogueira publicou na *Revue de l'OTAN* um artigo sobre a questão «La naissance de l'Alliance, une perspective portugaise» — depois republicado por André de Staercke em *Nato's Anxious Birth*⁶. Partindo de uma perspectiva exclusivamente diplomática, o estudo centra-se sobre a política externa portuguesa, em particular sobre a posição política e a manobra diplomática de Salazar face à constituição da Aliança e à participação portuguesa. Apesar das reservas avançadas, das contradições internas e do clima sem entusiasmo, Portugal acaba por aderir ao pacto. Depois de historiar sumariamente o processo diplomático, Albano Nogueira procura interpretar a posição de Salazar. E para ele a verdadeira justificação da sua atitude e, em última instância, a razão da entrada portuguesa para a Aliança, sendo de natureza política, eram tanto ou mais de natureza moral. Eram um imperativo ético, «uma cruzada», contra o comunismo, em defesa da civilização ocidental e cristã.

Também José Medeiros Ferreira dedicou ao tema a sua atenção. Primeiro, num artigo publicado nas *Actas do Colóquio sobre O Estado Novo*, «As

⁵ Henrique Martins de Carvalho, *Portugal e o Pacto do Atlântico*, Lisboa, 1953.

⁶ Albano Nogueira, «La naissance de l'Alliance, une perspective portugaise», in *Revue de l'OTAN*, Outubro de 1980, pp. 8 a 13. Retomado e republicado sob o título «The pull of the continent — Portugal votes for an European as well an atlantic role», in André De Staercke, *op. cit.*, pp. 68 a 75.

ditaduras ibéricas e a fundação da Aliança»⁷, depois retomado em *Um Século de Problemas — As Relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia*. Mais recentemente, na nota introdutória à publicação do debate na Assembleia Nacional sobre a ratificação do pacto, em Julho de 1949⁸. Medeiros Ferreira parte de uma análise de política externa e procura avaliar o papel de Salazar e da diplomacia portuguesa no processo que conduz à assinatura do pacto. Sem deixar de ter em conta o contexto global, focaliza a sua análise nas relações Portugal-Espanha, isto é, no reflexo da entrada portuguesa para a NATO sobre o Pacto Ibérico e nas consequências estratégicas do isolamento da Espanha. Para o autor, na formação da Aliança, em termos globais, o papel de Salazar e da diplomacia portuguesa teria sido nulo. O mesmo não poderia dizer-se no que respeita às relações luso-espanholas. Mas ainda aqui, onde Salazar teria conseguido uma vitória diplomática, seria uma vitória contra a corrente. Isto é, a vitória resultaria, não daquilo por que se batera, mas justamente pelo contrário. Salazar lutara diplomaticamente pela inclusão da Espanha no pacto do Atlântico e seria precisamente a sua exclusão que viria a favorecer a política externa portuguesa, com consequências de relevo no contexto ibérico. Portugal passava a ser, na Península, o interlocutor privilegiado, a porta da Espanha para o exterior, o que lhe conferia no quadro ibérico um peso negocial acrescido e uma posição muito favorável.

Todavia, e apesar destas análises e de um curto artigo de síntese⁹ sobre a questão que este trabalho desenvolve, a ideia dominante, quando se fala da presença portuguesa na fundação e nos primeiros passos da Aliança, é ainda a que nos chega da época. Veiculada pelos órgãos oficiais¹⁰ e pela imprensa do regime¹¹, esta concepção é hoje revisitada e defendida por Franco Nogueira.

Primeiro, na sua biografia de Salazar¹², depois, no segundo suplemento à *História de Portugal* de Damião Peres¹³, Franco Nogueira dedica algumas páginas ao tema onde adianta a sua tese. Assente inteiramente nos pressupostos teóricos já referidos, é toda ela atravessada por um discurso implí-

⁷ José Medeiros Ferreira, «As ditaduras ibéricas e a fundação da Aliança Atlântica», in *O Estado Novo — Das Origens ao Fim da Autarcia*, Lisboa, 1987, II vol., pp. 395 a 401, republicado in José Medeiros Ferreira, *Um Século de Problemas — As Relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia*, Lisboa, 1989, pp. 57 a 66.

⁸ José Medeiros Ferreira, «A ratificação portuguesa do Tratado do Atlântico», in *Política Internacional*, n.º 1, Janeiro de 1990, pp. 55 a 157.

⁹ Nuno Severiano Teixeira, «Portugal na OTAN», in *Dicionário Ilustrado da História de Portugal*, II vol., Lisboa, 1986.

¹⁰ V., por exemplo, o *Diário das Sessões* da Assembleia Nacional ou o parecer da Câmara Corporativa sobre a questão, in *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.ºs 200 e 201, respectivamente de 26 e 28 de Julho de 1949.

¹¹ V., em especial, o *Diário da Manhã*.

¹² Franco Nogueira, *Salazar*, IV vol., Coimbra, 1980.

¹³ Damião Peres (dir.), *História de Portugal*, II suplemento, Lisboa, 1986.

cito de legitimação da acção política e diplomática do presidente do conselho. Em síntese, poder-se-ia dizer que, sobre o processo de constituição da Aliança e da participação portuguesa, a tese de Franco Nogueira defende fundamentalmente duas ideias: em primeiro lugar, acentua a relevância do papel de Portugal enquanto membro fundador; em segundo lugar, e mais do que isso, atribui a paternidade da ideia de um pacto atlântico ao próprio Salazar¹⁴. Feito o ponto da situação da historiografia portuguesa sobre o problema, importa agora, de acordo com a perspectiva teórica enunciada e com base na documentação consultada, abordar a questão, não deixando de problematizar as diferentes teses.

3. A CENA INTERNACIONAL E AS ORIGENS DO PACTO DO ATLÂNTICO

Que o espaço atlântico possui uma identidade civilizacional com raízes longínquas e profundas parece não haver dúvida, e Claude Delmas mostrou-o, a este propósito, muito claramente¹⁵.

Que o «atlantismo», no sentido próprio em que o entendemos, de 1945 aos nossos dias, começa a desenhar-se no primeiro pós-guerra, é o que tende a concluir-se depois do trabalho de Denise Artaud sobre as origens históricas do atlantismo¹⁶.

Todavia, as origens próximas e directas do pacto do atlântico, se as quisermos, teremos de as procurar ao longo da Segunda Guerra Mundial, mas fundamentalmente na evolução da cena internacional do pós-guerra.

Ainda no decorrer da guerra surgem as primeiras ideias de reorganização da cena internacional segundo novos princípios e lançam-se as bases do que poderia vir a ser um novo sistema de segurança colectiva. A primeira manifestação deste novo espírito foi a chamada «carta do Atlântico», assinada a 26 de Agosto de 1941, a bordo do couraçado *Prince of Wales*, por Churchill e Roosevelt. Na sequência da «carta do Atlântico» e dentro do seu espírito, já com a União Soviética em guerra, é assinada em Washington, a 1 de Janeiro de 1942, a «Declaração das Nações Unidas». Ao longo do ano de 1943 desenvolveram-se esforços diplomáticos no sentido de aprofundar estas diligências, primeiro, em Outubro, na Conferência de Moscovo, depois em Novembro, na Conferência de Teerão, que reuniu Churchill, Roosevelt e Estaline, em que a União Soviética afirma a sua adesão formal à Declaração. Finalmente, a 26 de Junho de 1945, no decorrer da Conferência de S. Francisco, é aprovada formalmente a «Carta das Nações Unidas», que marca também o aparecimento da ONU.

¹⁴ Franco Nogueira, *Salazar*, vol. cit., p. 142.

¹⁵ Claude Delmas, *Les enracinements historiques de l'atlantisme*, Paris, 1979.

¹⁶ V. Denise Artaud, «Aux origines de l'atlantisme: la recherche d'un équilibre européen au lendemain de la première guerre mondiale», in *Relations internationales*, 1977, n.º 10, pp. 115 a 126.

Das ruínas da guerra começava a nascer um novo mundo. Yalta e Potsdam iriam forjar as bases do novo sistema internacional — bipolar heterogéneo, para utilizar a tipologia de Raymond Aron¹⁷.

Em Yalta o acordo entre os grandes fizera-se em torno da «desnazificação». Porém, entre Yalta e Potsdam o conceito de democratização abre a controvérsia entre Anglo-Saxónicos e Soviéticos. A «Declaração da Europa Libertada», que previa a realização de eleições livres e o estabelecimento de regimes democráticos nos países em causa, desenha desde logo uma fractura política e ideológica entre duas concepções opostas da democracia — a democracia parlamentar, a ocidente; a democracia popular, a leste. Em Maio de 1945 Churchill falava já da «cortina de ferro»¹⁸.

Apesar dos esforços da maratona diplomática que culmina com a Conferência de Nova Iorque, a tensão internacional agrava-se progressivamente durante o ano de 1946: primeiro, a questão do Azerbaijão; depois, o eclodir da guerra civil na Grécia; finalmente, os primeiros bloqueios no mecanismo das instituições quadripartidas na Alemanha. O confronto entre os Soviéticos e os aliados ocidentais torna-se manifesto e declarado.

Em resposta a um célebre artigo de George Kennan publicado na revista *Foreign Affairs*¹⁹, Walter Lippmann falava pela primeira vez da «guerra fria»²⁰. O ano de 1947 viria trazê-la de facto²¹.

Arruinada pelas perdas materiais e humanas, marcas que a guerra deixara, a Europa revelava-se incapaz de empreender a sua própria reconstrução económica. Uma única economia crescera durante a segunda guerra e se encontrava em condições de satisfazer os imperativos económico-financeiros do velho continente: a economia americana.

É neste contexto, e depois de uma ajuda incerta durante os anos de 1945 e 1946, que os Estados Unidos da América, na sequência da «doutrina Tru-

¹⁷ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, 1963, pp. 108 a 113 e 144 a 148.

¹⁸ Telegrama de Churchill a Truman de 12 de Maio de 1945, cit. in Claude Delmas, *L'OTAN*, Paris, 1981, p. 16.

¹⁹ Publicado sob o pseudónimo X, «The sources of Soviet conduct», in *Foreign Affairs*, Julho de 1947, pp. 566 a 582. É interessante ver as reflexões recentes do autor sobre a questão (G. Kennan, «Mr. X reconsiderations», e R. Pipes, «Mr. X revisions», in Kennan, *Encounters with Kennan*, Londres, 1979, respectivamente pp. 111 a 122 e 123 a 130).

²⁰ Walter Lippman, *The Cold War: a Study in US Foreign Policy*, Londres, 1947.

²¹ O problema da «guerra fria», em particular das suas responsabilidades, tem sido objecto de uma longa e acesa polémica historiográfica entre diversas escolas: tradicional, realista, revisionista e pós-revisionista. Não é aqui lugar para o discutir. Limitar-me-ei, estritamente e sem interpretações, aos principais acontecimentos que conduzem à assinatura do pacto. Naquilo que possa decorrer da minha interpretação devo dizer que se encontra mais próxima das teses pós-revisionistas das «responsabilidades partilhadas». V., sobre a polémica, M. Altherr, «Les origines de la guerre froide: un essai d'historiographie», in *Relations internationales*, n.º 9, 1977, pp. 69 a 81; Jean Laloy, «À propos des origines de la guerre froide», in Dominique Moisi (dir.), *Crises et guerres au XX siècle: analogies et différences*, Paris, 1981, pp. 65 a 76, e, mais recentemente, G. Kreis, «Le débat sur les origines de la guerre froide: état de la question», in *Relations internationales*, n.º 47, 1986, pp. 305 a 318.

man», propõem uma ajuda global e sistemática à Europa — o Plano Marshall.

No célebre discurso de 12 de Março de 1947 ao Congresso o Presidente Truman afirmava: «Os Estados Unidos da América devem ter uma política de apoio aos povos livres que resistem às tentativas de dominação exercidas contra eles por minorias armadas ou por pressões externas²².» A origem imediata do discurso prendia-se com a declarada incapacidade da Grã-Bretanha de continuar a apoiar militar e financeiramente o governo grego face ao eclo-dir da guerra civil. Porém, a chamada «doutrina Truman» transformar-se-ia rapidamente nas bases de uma nova política externa de apoio aos países da Europa ocidental, com o objectivo de assegurar a manutenção do *status quo* conseguido no pós-guerra e impedir as tentativas soviéticas no continente europeu. Numa palavra, a «política de contensão», teorizada e defendida por George Kennan.

É neste contexto que o Secretário de Estado George Marshall, no discurso de 5 de Junho de 1947, na Universidade de Harvard, propõe o seu programa de ajuda global e sistemática à reconstrução europeia. «[...] A nossa política não é dirigida, nem contra um país, nem contra uma doutrina, mas contra a fome, a pobreza, o desespero e o caos. O seu objectivo deveria ser o de repor a economia mundial em estado de funcionar e, assim, permitir a emergência de condições políticas e sociais nas quais as instituições livres possam funcionar [...] O programa deverá ser um programa comum, aceite por um certo número, se não pela totalidade das nações europeias²³.» Dirigida a toda a Europa, a proposta do Plano Marshall é bem recebida a ocidente e recusada a leste pela União Soviética, que impõe a aceitação da recusa aos outros países da sua área de influência.

Não cabe aqui examinar as razões e os objectivos que presidem às posições assumidas pelos dois grandes. Importa, sim, registar que a conjugação da proposta americana com a recusa soviética deu origem à formação de dois campos económicos opostos: um, a ocidente, que aceita o Plano Marshall, capitalista; outro, a leste, que o recusa, socialista. Data desta época, Primavera de 1947, a verdadeira partilha da Europa. Como dizia André Fontaine, «de um lado ficavam os aliados da América, do outro os satélites da URSS e os milhões de homens e mulheres que de cá da cortina de ferro consideram que não têm outra pátria senão a do socialismo»²⁴.

Sobre a fractura político-ideológica — democracia parlamentar/democracia popular — inscreve-se agora uma segunda fractura de natureza económica — capitalismo/socialismo. E é sobre esta que uma terceira, de nature-

²² Discurso de Truman ao Congresso norte-americano, 12 de Março de 1947, in *Harry Truman-Cronology, Documents, Bibliographical Aids*, Ed. Howard B. Furer, Nova Iorque, 1970, p. 78.

²³ Discurso de George Marshall à Universidade de Harvard, 5 de Junho de 1947, in *Keesing's Contemporary Archives*, vol. VI, Londres, 1946-1948, p. 8659.

²⁴ André Fontaine, *Histoire de la guerre froide*, Paris, 1965, vol. I, p. 388.

za político-militar, se virá inscrever — a formação das alianças NATO/Pacto de Varsóvia.

Todavia; para compreender a formação das alianças político-militares é necessário abordar mais de perto o problema que se vinha constituindo como uma das preocupações fundamentais desde o final da segunda guerra — a questão da segurança europeia.

A grande ameaça à segurança europeia, que desde os anos 30 era a Alemanha nazi, pairava ainda na consciência dos dirigentes políticos e na opinião pública internacional no imediato pós-guerra. E é ainda contra a ameaça alemã que se constitui a primeira tentativa de segurança europeia — o Tratado de Dunquerque, assinado entre a França e a Grã-Bretanha em 4 de Março de 1947.

A breve trecho, contudo, a evolução da «guerra fria» virá alterar os dados da conjuntura internacional.

Desde a capitulação da Alemanha que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha começaram a desmobilizar os seus efectivos e a retirá-los do continente europeu. Excepção feita, claro está, às forças de ocupação. Ao contrário, a União Soviética não o fizera e o exército vermelho permanecia estacionado nos países que libertara. No momento da capitulação alemã o total dos efectivos dos exércitos ocidentais estacionados na Europa era de cerca de 5 milhões de homens: Estados Unidos, 3 100 000; Grã-Bretanha, 1 321 000; Canadá, 299 000. Um ano depois não eram mais de 880 000: Estados Unidos, 391 000; Grã-Bretanha, 488 000; Canadá, 0). No mesmo período a União Soviética mantinha, em prontidão, entre 4 e 6 milhões de homens, segundo as diversas versões²⁵.

Por outro lado, entre 1947 e 1948, com diferentes *nuances* nacionais, que vão da Finlândia à Jugoslávia, começam a nascer na Europa de Leste as democracias populares. Um a um, todos os governos de frente popular são progressivamente substituídos por governos comunistas — a Hungria, a Roménia, a Bulgária, a Polónia, ao longo do ano de 1947 — e o movimento culmina de forma trágica, em Fevereiro de 1948, com o «golpe de Praga», que marca definitivamente a sovietação da Checoslováquia²⁶. Era o signo da rotura oficial entre o Ocidente e o Leste.

Na Europa começava a mudar a percepção da ameaça e a viver-se um clima de insegurança. De facto, a permanência do exército vermelho, a instauração de regimes comunistas na Europa de Leste e a formação do Kominform provocavam no Ocidente o medo da expansão soviética. A opinião pública e os dirigentes políticos começavam a temer pela segurança europeia. A 28 de Setembro de 1948 Paul-Henri Spaak, socialista e primeiro-ministro da Bélgica, exprimia esse sentimento perante a assembleia geral das Nações

²⁵ V. as estimativas em Claude Delmas, *op. cit.*, p. 16, e *L'Alliance Atlantique, structures, faits et chiffres*, Bruxelas, 1981, p. 14.

²⁶ V. François Fejto, *Les démocraties populaires*, 2 vols., Paris, 1969, especialmente *Le coup de Prague*, Paris, 1978.

Unidas: «Só uma grande potência saiu da guerra tendo conquistado outros territórios, e essa potência é a União Soviética [...]», e acrescentava, lançando a M. Vichinsky, chefe da delegação soviética: «Sabeis qual é a base da nossa política? É o medo, o medo de vós, o medo do vosso governo, o medo da vossa política²⁷.»

Um mês depois do «golpe de Praga», a 17 de Março de 1948, o Tratado de Bruxelas, que reunia os signatários de Dunquerque e os países do Benelux, reflectia já esta nova conjuntura²⁸. Viviam-se uma certa «psicose de guerra», e a partir de então os acontecimentos precipitam-se. Imediatamente após o Tratado declara-se o impasse total nos mecanismos quadripartidos da Alemanha. E a 30 de Abril de 1948 abre-se o bloqueio de Berlim. No termo do bloqueio a formação das duas Alemanhas — RFA e RDA — e a sua inclusão em blocos antagónicos vinham afastar definitivamente o espectro da ameaça nazi.

A correlação de forças mudara totalmente, a bipolarização passava agora pela Europa central e o quadro de segurança europeia não era mais uma questão da Europa, mas uma questão mundial, não se definia já entre europeus, mas entre os dois grandes.

A «guerra fria» atingia o seu ponto auge, e neste contexto a criação de uma organização de defesa entre os países da Europa ocidental não podia deixar os Estados Unidos numa posição de indiferença.

A resolução Vandenberg, aprovada pelo Senado a 11 de Junho de 1948, vinha pôr fim ao tradicional isolacionismo norte-americano. A partir de então os Estados Unidos, dentro das vias constitucionais, passavam a apoiar «medidas regionais ou colectivas, fundadas sobre uma ajuda individual ou mútua, efectiva e contínua»²⁹. Abria-se, assim, a possibilidade de um sistema de defesa mútua e alargada a toda a área do Atlântico Norte.

Num mundo bipolar e incluída no bloco do Ocidente, os dados do problema alteram-se para a Europa ocidental — a ameaça não é mais alemã, mas antes soviética, e o quadro de segurança não é já europeu, mas sim atlântico.

É neste contexto, e na sequência de contactos que vinham detrás, que os governos signatários do Pacto de Bruxelas — França, Grã-Bretanha e Benelux —, os Estados Unidos e o Canadá abrem negociações com vista à assinatura do Tratado do Atlântico Norte. Iniciadas a 6 de Julho de 1948 em Washington, as negociações concluem-se com sucesso a 9 de Setembro do

²⁷ Paul-Henri Spaak, *Combats inachevés*, Paris, 1969, vol. II, p. 211.

²⁸ V., sobre a questão, António Varsori, *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Roma, 1988.

²⁹ Resolução Vandenberg — Resolução 40 239 do Senado americano, 80.º congresso, 2.ª sessão, 11 de Junho de 1948, in *OTAN — documents fondamentaux*, Bruxelas, 1976, p. 11; v. as considerações do próprio senador Vandenberg sobre a resolução in Vandenberg, *The Private Papers of Senator Vandenberg*, Westport/Connecticut, 1952, pp. 399 a 420.

mesmo ano³⁰. E, após um curto período de consultas diplomáticas, estes países convidam formalmente, em 15 de Março de 1949, seis outras potências pertencentes à zona de aplicação do Tratado para se lhes juntarem na assinatura do pacto, marcada para 4 de Abril em Washington. Entre estas figurava Portugal.

4. PORTUGAL E A FUNDAÇÃO DO PACTO DO ATLÂNTICO

Ao abordar o caso português, são duas as questões fundamentais, a saber: primeiro, do ponto de vista da Aliança, porquê o convite a Portugal?; segundo, do ponto de vista português, porquê a aceitação do convite?, sobretudo quando esta implicava uma mudança tão radical da política externa portuguesa, como era o abandono da neutralidade, tão dificilmente conseguida durante a segunda guerra, coroa de glória do próprio Salazar.

A primeira questão não é de resposta difícil. A razão do convite a Portugal é fundamentalmente de ordem geo-estratégica e terá de procurar-se no quadro do novo sistema de segurança que os países do Pacto de Bruxelas, os Estados Unidos e o Canadá tentavam pôr em marcha. Concebido contra a ameaça soviética, este sistema de segurança para o Atlântico Norte assentava então em dois pilares fundamentais: o primeiro, no continente americano, a retaguarda, espécie de segunda linha baseada no extraordinário potencial estratégico dos Estados Unidos, ponto especial, apoio indispensável e autogarantia de todo o sistema; o segundo, no continente europeu, linha da frente e defesa imediata, constituída pelos referidos países. Contudo, para cobrir totalmente a área de aplicação do Tratado o sistema estava ainda incompleto: em primeiro lugar, tornava-se necessária a protecção dos flancos. Daí o convite à Noruega e à Dinamarca, a norte, e à Itália, a sul³¹. A Espanha de Franco, sob bloqueio internacional desde o fim da segunda guerra, não seria convidada; em segundo lugar, e para que o sistema pudesse funcionar, era indispensável promover a ligação entre a frente e a retaguarda, ou seja, entre os dois pilares da Aliança. Daí o convite à Islândia, no círcu-

³⁰ A conjuntura internacional que leva à assinatura do pacto, em particular as diversas fases das negociações que levam à sua conclusão, têm sido minuciosamente estudadas pela historiografia posterior a 1978. V. especialmente Pierre Mélandri, *L'Alliance Atlantique*, Paris, 1979, pp. 9 a 62; Timothy P. Ireland, *Creating the Entangling Alliance — The Origins of the North Atlantic Treaty Organization*, Westport/Londres, 1981, pp. 9 a 151; Sir Nicholas Henderson, *The Birth of NATO*, Londres, 1982; Don Cook, *Forging the Alliance, NATO 1945 to 1950*, Londres, 1989, pp. 24 a 221; v. uma análise pormenorizada do processo diplomático que leva à constituição da Aliança in Alan Bullock, *Ernest Bevin Foreign Secretary 1945-1951*, Londres, 1983, pp. 513 a 665.

³¹ V. nota 1.

³² Sobre o valor geo-estratégico do território português, em especial das ilhas atlânticas, v. Virgílio de Carvalho, *Cumprir agora Portugal*, Lisboa, 1987, pp. 79 a 91, e ainda «A importância estratégica das regiões autónomas», in *Nação e Defesa*, n.º 13, Janeiro-Março de 1980, pp. 111 a 132.

lo polar ártico, e a Portugal, no extremo sul do Atlântico Norte, a cujo território as ilhas dos Açores conferem um valor estratégico decisivo³².

Os Açores eram, aliás, o ponto estratégico essencial e a verdadeira razão do convite. Base importante já na primeira guerra, revelara-se decisiva no decorrer da segunda e tornou-se indispensável no pós-guerra³³. O seu valor geo-estratégico faz então com que o Pentágono a considere nos seus planos militares de defesa e manifeste interesse em incluí-la no seu sistema de bases para o pós-guerra. Após duras negociações, em 2 de Fevereiro de 1948, Portugal e os Estados Unidos firmam um acordo sobre os Açores³⁴. No quadro da Aliança Atlântica, a posição estratégica dos Açores via-se confirmada e saía ainda mais reforçada: em caso de ataque vindo do Leste, o conceito estratégico fundamental da Aliança passava pelo «reforço rápido da Europa», e esse reforço passava, inevitavelmente, pelos Açores. As bases açorianas eram ponto estratégico fundamental para o reabastecimento económico e militar da Europa, assim como estação de controle das rotas marítimas e aéreas do Atlântico Norte.

A segunda questão é, sem dúvida, mais difícil. A resposta tentar-se-á na análise da decisão e compreensão desta, no quadro do longo e complexo processo que conduz do convite à ratificação do Tratado.

Terminadas as negociações preliminares entre os parceiros europeus e norte-americanos e fixadas, na sua generalidade, as bases do Tratado, Portugal é informado do decorrer das negociações. A 6 de Outubro de 1948 a embaixada inglesa entrega em Lisboa um pró-memória em que informava o governo português sobre as conversações havidas e afirmava a necessidade de um sistema de segurança defensivo que, adiantava, deveria estar «de acordo com a Carta das Nações Unidas, em particular com os artigos 51.º e 52.º»³⁵.

Meses depois, a 31 de Dezembro, e na sequência de uma exaustiva recolha de informações junto das embaixadas de Londres e Washington, surge a resposta portuguesa.

No seu documento o governo português considera que a situação internacional aconselha, de facto, «a existência de um instrumento diplomático, de carácter defensivo, tendente a coordenar os esforços dos vários países do Atlântico Norte para o caso de agressão», mas adianta desde logo três reparos que, na sua posição, reputa de importantes: em primeiro lugar, recusa qualquer tentativa que vise soluções de supranacionalidade ou integração e

³³ Sobre a importância histórica das bases dos Açores, v. José Medeiros Ferreira, «Os Açores nas duas guerras mundiais», in *Política Internacional*, n.º 1, Janeiro de 1990, pp. 5 a 17, e especialmente sobre a segunda guerra, Gianluca André, *Il problema delle Azzore e la neutralità del Portogallo durante la seconda guerra mondiale*, Milão, 1971.

³⁴ Sobre os acordos das bases dos Açores, v. R. E. Vintras, *História Secreta da Base dos Açores*, Lisboa, 1975, e, mais recentemente, António Marquina Barrio, *La España en la Política de Seguridad Occidental*, Madrid, 1986, em especial o apêndice 1, pp. 943 a 960.

³⁵ *Pró-memória inglês de 6 de Outubro de 1948*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

considera inaceitáveis quaisquer «projectos de inteira fusão económica ou política, de união ou federação»; em segundo lugar, manifesta o receio de que o objectivo fundamental do pacto fosse o de «obter o estabelecimento, desde o tempo de paz, de bases militares ou aéreas de valor estratégico especial para a defesa do Atlântico». Pensava, obviamente, em assegurar a questão dos Açores. Por último, chamava a atenção para o caso espanhol. Afirmava a unidade geográfica e estratégica da Península Ibérica no seu conjunto e daí concluía a importância não só de Portugal, mas também da Espanha, para a defesa do Ocidente³⁶. Esta posição correspondia, aliás, à tese do ministro da guerra Santos Costa.

A Lisboa começam então a afluir, provenientes das embaixadas de Londres e Washington, informações insistentes sobre o interesse da adesão de Portugal ao pacto por parte das potências envolvidas³⁷.

Concluídas em definitivo as negociações entre os aliados europeus e norte-americanos, delineado o texto do Tratado na sua versão provisória e decidido o convite aos seis outros países, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha são designados interlocutores para os primeiros contactos informais com Portugal, com vista a facilitar posteriores negociações e o eventual convite de adesão³⁸.

Começa aqui um longo e complexo processo de negociações que irá desenvolver-se ao longo do ano de 1949. Uma primeira fase, dos primeiros contactos informais até à assinatura do Tratado, em 4 de Abril; a segunda, que se estende da assinatura do Tratado até à sua ratificação, a 25 de Julho.

O primeiro período inicia-se logo no dia 10 de Janeiro, quando são recebidas em Lisboa, simultaneamente e coincidentes nas suas posições político-diplomáticas, as respostas inglesa e norte-americana ao governo português.

Ambos os negociadores confirmam e reforçam o seu interesse na participação portuguesa no pacto e adiantam alguns dos esclarecimentos requeridos pelo governo de Lisboa.

Em relação à Carta das Nações Unidas, explicava o documento britânico, embora o Tratado lhe fizesse referência, a sua redacção deveria vir a ser de tal forma que não impossibilitasse a sua assinatura por outros Estados que não fossem membros.

No que toca às três observações fundamentais expressas na posição do governo português, os negociadores afirmavam, respectivamente:

- Em relação à primeira, o documento inglês garantia expressamente que o Tratado não previa o estabelecimento, em tempo de paz, de quais-

³⁶ *Pró-memória português de 31 de Dezembro de 1948*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

³⁷ *Telegrama n.º 11 da embaixada em Londres de 7 de Janeiro de 1949 e n.º 10 da embaixada em Washington de 11 de Janeiro de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

³⁸ *Aide-mémoire inglês de 10 de Janeiro de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

quer bases estratégicas para a defesa do Atlântico, e o documento norte-americano adiantava mesmo que a utilização de bases estratégicas em cada território se faria apenas no quadro dos mecanismos de consulta do pacto e, consequentemente, a concessão de quaisquer facilidades militares nunca poderia fazer-se sem o assentimento do país soberano. Pareciam dadas as garantias sobre a questão dos Açores;

- Em relação ao segundo reparo, informavam que o pacto não visava qualquer experiência de integração ou supranacionalidade, que «os membros do pacto não abdicariam da total soberania das partes», e o documento norte-americano afirmava mesmo que, embora visse com bons olhos a integração das nações da Europa ocidental, garantia que «o pacto era um projecto totalmente diferente, que não podia ser confundido com essas medidas». Não haveria, pois, incompatibilidade entre o pacto e as posições expressas pelo governo português;
- Finalmente, em relação à Espanha, ambos os países reconheciam o argumento português sobre a unidade estratégica da Península Ibérica no seu conjunto e o valor do território espanhol, mas ambos reafirmavam a impossibilidade da adesão da Espanha na actual conjuntura internacional devido, obviamente, à questão interna. O documento americano, contudo, deixava transparecer que, se Portugal integrasse o pacto, mais fácil se tornaria a negociação de uma futura e possível adesão da Espanha³⁹.

E no próprio acto de entrega dos documentos diplomáticos o embaixador americano em Lisboa, MacVeagh, manifestava ao Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Caeiro da Matta, o «desejo de ser informado sobre a forma e o momento em que poderia ser-lhe dirigido o convite formal» de adesão ao pacto⁴⁰.

Entre os últimos dias de Fevereiro e os primeiros dias de Março chovem em Lisboa, provenientes das embaixadas portuguesas nos diferentes países, notícias da conclusão do texto final do Tratado e, com elas, as primeiras pressões sobre o governo português para que clarifique a sua posição sobre o assunto. «O Departamento de Estado norte-americano previa a publicação do texto para breve (previsto para 15, veio a acontecer a 18 de Março) e, ao tornar público o texto do Tratado, queria, em simultâneo, anunciar as potências signatárias⁴¹.» Theotónio Pereira insistia de Washington para que o governo tomasse uma decisão.

A decisão portuguesa, contudo, tardava e o atraso da tomada de posição relacionava-se não só com as reservas expressas por Lisboa, mas também

³⁹ *Aide-mémoire norte-americano de 10 de Janeiro de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

⁴⁰ *Memorial português de 8 de Março de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

⁴¹ *Telegrama n.º 73 da embaixada em Washington de 8 de Março de 1949*, AMNE, arquivo da embaixada em Washington, pasta 150, processo n.º 70.

com as primeiras pressões espanholas sobre o governo de Lisboa, invocando o Pacto Ibérico e o seu Protocolo Adicional.

Logo no início de Março, no sentido de assegurar a sua posição e, quiçá, de ganhar algum tempo e margem negocial, o governo português envia às potências negociadoras um memorial em que Caeiro da Matta exprimia uma vez mais as reservas portuguesas e definia claramente as pretensões e garantias requeridas por Portugal.

Eram fundamentalmente três os pontos sobre que pedia esclarecimentos e sem os quais não poderia tomar uma decisão definitiva:

- Em primeiro lugar, a duração do Tratado. Vinte anos, período ventilado pela imprensa internacional, parecia demasiado longo ao governo português. Conseguida a neutralidade na segunda guerra, Salazar não queria ver-se envolvido em qualquer outro conflito no continente europeu, conflito cuja possibilidade um tão longo período não podia excluir;
- Em segundo lugar, e uma vez mais, a questão espanhola. Não só reafirma a tese de Santos Costa sobre a unidade estratégica da Península Ibérica e, consequentemente, a importância da Espanha em qualquer plano de defesa do Ocidente e do Atlântico, como adianta mesmo um argumento forte alusivo à questão interna invocada pelas potências negociadoras. É que, adianta, «se a posição actual do governo espanhol não constitui, felizmente, problema de ordem militar ou estratégica para os governos representados nas negociações de Washington, o governo português não pode deixar de chamar a atenção das potências interessadas na segurança da Europa ocidental para o facto de que uma alteração profunda das actuais condições políticas em Espanha poderia representar, a breve trecho, a instalação naquele país de um governo extremista, com consequências políticas e estratégicas fáceis de prever»;
- Em terceiro lugar, procurava esclarecer a situação das colónias face ao pacto do Atlântico, tentando a inclusão das possessões coloniais portuguesas na área de segurança do Tratado;
- Finalmente, e uma vez mais, volta a fazer alusão à Carta das Nações Unidas, cuja referência no texto do Tratado não seria simpática a Portugal, que se encontrava fora da Organização⁴².

A partir daqui inicia-se um duro e complexo processo de decisão, em que o governo português, para além das próprias contradições internas em que se vê envolvido, é alvo de um fogo cruzado de pressões externas: por um lado, as potências negociadoras, Inglaterra e Estados Unidos, que pressionam Portugal no sentido da adesão ao pacto; por outro, a Espanha, em sentido contrário.

A 17 de Março é recebido em Portugal, através das embaixadas inglesa e norte-americana em Lisboa, o convite formal de adesão e, com ele, o texto definitivo do Tratado. Acompanhavam-no dois documentos diplomáticos, prestando os esclarecimentos requeridos e expondo as razões das potências negociadoras. Em ambos se recusavam totalmente, embora de forma diplomática e fundamentada, as pretensões do governo português:

- Em primeiro lugar, recusam, liminarmente, a redução do prazo de duração do Tratado, considerando que os artigos 12.º e 13.º do pacto não permitiam «as apreensões a este respeito manifestadas pelo governo português»;
- Em segundo lugar, recusam, definitivamente, a inclusão da Espanha, pelos motivos já expostos em documentos anteriores;
- Em terceiro lugar, e de acordo com o artigo 5.º do pacto, afirmavam que os territórios coloniais portugueses não poderiam considerar-se dentro da área de segurança prevista pelo Tratado. O que, aliás, acontecia também às possessões de outros países membros, como a França e a própria Inglaterra⁴³.

No que respeita ao prazo de duração do Tratado, este tinha já sido aceite por todas as potências negociadoras e a sua alteração implicaria a alteração do próprio texto do Tratado, o que estava fora de causa. Quanto à questão da Espanha, o problema era outro. Alguns dirigentes políticos mundiais, entre os quais o próprio Bevin, estavam conscientes da importância da Espanha (e da própria Alemanha) para o sistema de defesa do Ocidente⁴⁴. A conjuntura internacional, porém, era altamente desfavorável à sua inclusão. A oposição era forte nos Estados Unidos e em largos sectores políticos e da opinião em França e em Inglaterra e Ernest Bevin, de acordo com Robert Shuman, decide evitar a repetição do acérrimo debate sobre a Espanha que ocorrera antes nas Nações Unidas. Era preferível adiar a questão a provocar um tal debate, que «só dividiria as potências ocidentais»⁴⁵. Finalmente, a área de aplicação do Tratado era, obviamente, um objectivo central para a política externa portuguesa, assim como para outros Estados com possessões coloniais, particularmente a França, que o tentou, jogando o seu peso diplomático. O clima geral era, porém, hostil, sobretudo por parte dos Estados Unidos, e deve dizer-se que, apesar da convergência de interesses entre a França e Portugal, não houve entre os dois Estados qualquer esforço de concertação diplomática no sentido de conseguir a pretensão comum⁴⁶.

⁴³ *Pró-memória inglês de 17 de Março de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

⁴⁴ V. Alan Bullock, *op. cit.*, p. 517.

⁴⁵ *Id.*, *ibid.*, p. 619.

⁴⁶ É clara esta ausência de articulação diplomática entre a política externa francesa e portuguesa na correspondência do embaixador de Portugal em Paris, que, embora referindo-se à questão colonial, é completamente omissa a este respeito (v. Marcello Mathias, *Correspondência de Marcello Mathias 1947-1968*, Lisboa, 1948, pp. 127 a 129).

É que as negociações foram conduzidas separadamente, e os negociadores com Portugal, ingleses e particularmente americanos, defendiam precisamente a posição contrária. Nenhuma das reservas portuguesas viria, portanto, a ser aceite.

Por outro lado, começavam as pressões espanholas no sentido inverso. De facto, logo que foi tornado público o convite formal ao governo português, Nicolas Franco, embaixador de Madrid em Lisboa, pede de imediato audiência a Caeiro da Matta, anunciando desde logo o teor das questões que levavam a pedi-la⁴⁷.

Num longo *memorandum*, entregue em Lisboa, Franco, invocando o Pacto Ibérico, manifestava o seu total desacordo em relação à assinatura por Portugal do Tratado do Atlântico Norte. E fundamentava-se essa discordância em dois pontos essenciais: primeiro, Portugal estava numa fase adiantada das negociações com as potências ocidentais, tendo assumido uma posição unilateral e sem qualquer consulta ao governo espanhol no quadro do Pacto Ibérico; segundo, afirmava que o artigo 8.º do pacto era incompatível com quaisquer outros compromissos diplomáticos anteriormente firmados e, conseqüentemente, incompatível com o Pacto Ibérico. No fundo, o que a Espanha queria era que Portugal tivesse «estudado prévia e conjuntamente o convite recebido e resolvido sobre o mesmo, ou de acordo com a Espanha, ou, em caso de não haverem examinado ambos de comum acordo a nova situação que se cria, convindo na actuação comum de ambos ou na de cada um»⁴⁸.

Esta posição, que a Espanha acaba por tomar formalmente junto do governo português⁴⁹, visava, não tanto impossibilitar a adesão portuguesa ao pacto, mas, pelo contrário, e em conjunto com Portugal, conseguir a sua própria inclusão.

A situação tornava-se, progressivamente, mais complexa e uma resposta definitiva cada vez mais urgente.

Theotónio Pereira, defensor da participação portuguesa e o diplomata fundamental do processo de negociação com Portugal, envia de Washington informações seguras: as pretensões portuguesas não poderiam ser aceites. A primeira e a segunda, porque implicariam alterações ao texto do Tratado. Publicado que estava, isso era já de todo impossível. A terceira, porque, depois de uma ronda de consultas aos vários países, todos eles, sem excepção, foram favoráveis à manutenção do prazo de vinte anos para a vigência do Tratado. Apesar disso, Portugal deveria tomar uma posição⁵⁰.

⁴⁷ *Carta de Nicolas Franco de 20 de Março de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

⁴⁸ *Memorandum espanhol de 21 de Março de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

⁴⁹ *Carta de Nicolas Franco de 24 de Março de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

⁵⁰ *Telegrama n.º 97 da embaixada em Washington de 20 de Março de 1949*, AMNE, arquivo da embaixada em Washington, pasta 150, processo n.º 70.

A decisão urgia, e Salazar marca um conselho de ministros para tomar uma posição definitiva.

Nas vésperas do conselho de ministros, que haveria de decidir, o presidente do conselho recebe em Lisboa, através das respectivas embaixadas, uma carta do secretário de Estado Dean Acheson e um apelo pessoal do primeiro-ministro Bevin.

Ambos instavam junto de Salazar para que assinasse o pacto em igualdade de circunstâncias com os outros signatários. Mas ambos recusavam em definitivo as pretensões portuguesas. E, velado, deixavam transparecer, pelo menos, um aviso: se Portugal recusasse, isso poderia ser explorado pela União Soviética e, nesse caso, recairia sobre Lisboa uma grave responsabilidade perante a opinião pública internacional.

Bevin pede a Palmela que faça a Salazar «um apelo instantâneo em seu nome pessoal para a assinatura do pacto atlântico». Considerando esclarecidas e ultrapassadas as duas primeiras pretensões portuguesas, adianta, relativamente à última, que o único responsável pelo prazo de vinte anos era ele mesmo. E, respondendo à reserva de Salazar sobre um possível envolvimento num conflito europeu, explicava «que o único perigo que existe, e outro não pode existir nos próximos vinte anos, é apenas o russo»⁵¹.

Dean Acheson, na sua carta, afirma a impossibilidade de redução do prazo de vigência do pacto. Uma mutação tão radical da política externa norte-americana, como a resolução Vandenberg, não se justificaria por um prazo mais curto, e, para além disso, tal prazo «poderia não ser adequado para assegurar na Europa a necessária estabilidade [...] e segurança [...]»⁵². E, adiantava mais, uma recusa portuguesa poderia mesmo incitar idêntica atitude noutros Estados, o que poderia ser explorado pela União Soviética, com prejuízos graves para a segurança do Ocidente.

Embora conseguidas as garantias quanto às bases estratégicas, nenhuma das outras reservas ou pretensões portuguesas fora aceite. Nenhuma delas afectava, de facto, as grandes potências.

As pressões externas avolumam-se sobre Lisboa. A velha aliada e a nova potência marítima insistem, por um lado, na participação portuguesa. A Espanha, por outro, pressiona em sentido contrário, no intuito de, em conjunto, conseguir a sua própria entrada.

Esta hipótese estava afastada, não aderir poderia parecer, naquela conjuntura, uma clara cedência a Madrid. Por outro lado, a adesão constituiria para Portugal a continuação do tradicional vector atlântico da política externa portuguesa.

Finalmente, a bipolarização progressiva da cena internacional e o agudizar da guerra fria impossibilitavam qualquer reserva. Por menor ou mais

⁵¹ *Telegramas n.ºs 78, 79 e 80 da embaixada em Londres de 19 de Março de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

⁵² *Carta de Dean Acheson de 22 de Março de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

justa que pudesse ser, seria sempre um sinal de desunião do Ocidente, susceptível de ser explorado pela União Soviética. Era uma responsabilidade demasiado onerosa para Portugal e era, no fundo, a última coisa que Salazar queria.

A decisão tornava-se imperiosa, e, ao cabo de três longos e agitados conselhos de ministros, o governo acaba por decidir: Portugal assinaria o pacto.

Dia 30 de Março o governo português envia às duas potências negociadoras a aceitação formal do convite e anuncia que se fará representar na assinatura do Tratado pelo seu ministro dos Negócios Estrangeiros⁵³.

Cairo da Matta estará em Washington dia 4 de Abril e, em conjunto com os restantes membros fundadores e sob a presidência de Truman, assina o Tratado do Atlântico Norte.

Esta decisão do governo português desencadearia reacções contraditórias e consequências importantes, tanto no plano da política externa como no plano da política interna. Abria-se com ela a segunda fase do processo, que conduziria à ratificação do Tratado.

No plano externo a Aliança impunha uma redefinição do tradicional vector atlântico da política externa portuguesa, agora num quadro multilateral e sob a influência de uma nova potência marítima — os Estados Unidos da América. No vector continental, impunha-se a normalização das relações com a Espanha, conjunturalmente afectadas pela adesão portuguesa ao pacto.

Imediatamente após a assinatura do Tratado Salazar concede à United Press uma entrevista apaziguadora das susceptibilidades espanholas, entrevista largamente citada na imprensa do país vizinho (*Pueblo, ABC, El Alcazar*). Depois, o governo português faz chegar a Madrid uma explicação formal da sua posição. Portugal defendera sempre a unidade estratégica da Península e a importância do território espanhol para a defesa do Ocidente. E lutara até ao fim pela integração da Espanha no pacto, o que não tinha sido aceite pelas potências negociadoras. Consumado este facto, e numa tal conjuntura, a adesão portuguesa seria vantajosa não só para Portugal, mas também para a própria Espanha, que passaria a contar dentro da Organização com uma voz amiga, que poderia mesmo, mais tarde, negociar a sua eventual adesão. No mesmo documento o governo português refutava o argumento espanhol de que a entrada de Portugal na Aliança acarretaria riscos e ameaças acrescidas para a Espanha e, finalmente, declarava não haver incompatibilidade formal entre o pacto do Atlântico e o Pacto Ibérico⁵⁴.

A resposta espanhola revela-se moderada e conciliadora. No entanto, para a nova conjuntura das relações entre os dois Estados ibéricos, considerava necessária uma precisão, se não mesmo uma revisão, do conceito de «assistência» previsto pelo Pacto Ibérico e pelo seu Protocolo Adicional. Tudo

⁵³ *Carta do governo português às embaixadas de Inglaterra e dos Estados Unidos da América de 30 de Março de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 34.

⁵⁴ *Memorandum português ao governo espanhol de 28 de Março de 1949*, AMNE, Negócios Políticos, arm. 50, maço 37.

isto, estimando a continuação «da colaboração política externa dos nossos países, no sentido de uma cordial e firme amizade, norma das nossas relações»⁵⁵.

Iniciava-se o processo de reacerto das relações luso-espanholas, que a assinatura de um acordo preliminar de cooperação económica⁵⁶ em Julho confirmava e a visita de Franco a Salazar, em Outubro, veio coroar⁵⁷.

No plano interno, a entrada de Portugal para a Aliança dividiu por completo os meios militares e políticos, tanto do regime como da oposição, a começar pelo próprio governo.

Nos conselhos de ministros que antecederam a tomada de decisão a opinião não era unânime no seio do executivo: Costa Leite, invocando razões económicas, advogava a adesão; Cavaleiro Ferreira, prudente, defendia que Portugal deveria esperar, sem tomar de imediato uma decisão; Caeiro da Matta e Américo Thomaz defendiam a assinatura sem hesitações; pelo contrário, José Frederico Ulrich defendia a posição inversa; finalmente, Canceleda de Abreu e Santos Costa, ausentes nas duas primeiras sessões do conselho, pronunciaram-se favoravelmente⁵⁸.

Mas não só no governo. Também na oposição as divergências se registam. Aberta pela campanha presidencial do general Norton de Matos, a cisão entre os diversos sectores oposicionistas acaba por consumir-se com a entrada de Portugal na Aliança. A «guerra fria» dividia também a oposição em Portugal: de um lado, ficava a oposição democrática de tradição republicana; do outro, o Partido Comunista⁵⁹.

A oposição democrática era claramente favorável. Via no pacto do Atlântico, que reunia as grandes democracias ocidentais e se referia expressamente aos princípios da Carta das Nações Unidas, uma condenação implícita do regime autoritário e, simultaneamente, uma forma de pressão possível, ainda que longínqua, no sentido da democratização. O jornal *A República*, que, de forma oficiosa, veiculava a opinião deste sector, dera desde o início grande destaque às questões que se relacionavam com a construção do pacto, considerando-o, como Truman, «uma vitória das democracias»⁶⁰. E num editorial em que se comentava a assinatura do Tratado e o seu significado, invocando a Carta das Nações Unidas, afirmava: «Absolutamente contrá-

⁵⁵ *Carta de Nicolas Franco ao governo português de 8 de Abril de 1949*, AMNE, Negócios Estrangeiros, arm. 50, maço 34.

⁵⁶ *Acordo Preliminar de Cooperação Económica Luso-Espanhola, assinado em Julho de 1949*, AMNE, caixa dos tratados Portugal-Espanha.

⁵⁷ Sobre o caso das relações luso-espanholas, v., em particular de uma perspectiva espanhola, Aldo Albónico, «Negozianti tra l'impotenza: Spagna e Portogallo tra Patto Iberico e Alleanza Atlantica», in *Nuova rivista storica*, anno LXXIV, Maio-Agosto de 1990, fascs. III-IV, pp. 333-348.

⁵⁸ V. Franco Nogueira, *op. cit.*, pp. 143 e 144.

⁵⁹ V., sobre a crise da oposição em Portugal, D. L. Raby, *Facism and Resistance in Portugal*, Manchester/Nova Iorque, 1988, particularmente pp. 29 a 38 e 107 a 113.

⁶⁰ *A República* de 19 de Março de 1949, p. 4.

rios a todos os governos de força, a todos os governos de férrea autoridade, a todas as ditaduras, sejam elas de que cor forem, vivemos hoje, como sempre, na fé e na certeza de que por instituições democráticas, e portanto no desfrute de todas as liberdades individuais, é que os povos, é que os homens podem alcançar a vida de paz e de segurança por que todos almejam. Assim se proclama no pacto do Atlântico, assim o entendemos nós⁶¹!»

Por outro lado, os comunistas, em consonância com as posições soviéticas, eram radicalmente contra. O *Avante*, órgão central do Partido Comunista, embora clandestino, exprimia a opinião deste sector: «O pacto do Atlântico era um instrumento de agressão» do imperialismo americano. O seu fim era «claramente agressivo e destinava-se a preparar a guerra contra a URSS e as democracias populares, baluartes da paz⁶².» E Salazar, depois de concessões ruinosas da riqueza nacional aos monopolistas anglo-saxónicos [...] depois de comprometer a soberania nacional com a cedência de bases aeronavais [...] culminava com a adesão de Portugal à Aliança a sua «política de traição nacional». O pacto colocava em perigo a paz e a independência nacional⁶³.

Também na instituição militar a assinatura do Tratado não colhia a unanimidade completa. Contudo, as divergências não eram aqui de natureza política, mas essencialmente estratégica. Estavam em causa diferentes interpretações sobre a defesa militar do país, que correspondiam, *grosso modo*, a dois modelos estratégicos distintos, para não dizer opostos, preconizados no pós-guerra para a integração de Portugal no sistema de segurança do Ocidente: o modelo do general Santos Costa e o modelo do general Raul Esteves.

O modelo de Santos Costa, então ministro da Guerra, foi assumido e defendido pelo governo português como posição oficial, e foi esta a tese que presidiu às negociações diplomáticas que conduziram ao processo de adesão. A tese de Santos Costa assentava no conceito de «bastião ibérico», isto é, defendia a unidade geográfica e geo-estratégica da Península Ibérica e, consequentemente, um sistema de defesa militar conjunto luso-espanhol. Esta tese, que tinha as suas origens históricas no apoio de Salazar a Franco durante a guerra civil, legitimava também o Pacto Ibérico. Tratava-se agora de reinterpretá-la no contexto da «guerra fria», prevendo a hipótese de uma chegada dos exércitos soviéticos aos Pirenéus. Nenhum acidente natural, diz Santos Costa, pode constituir obstáculo ao regular desenvolvimento de operações militares no sentido leste-oeste através de toda a Península. À luz deste conceito, a verdadeira força do bastião ibérico está mais na realidade geográfica — essa indiscutível — dos seus contornos do que nos obstáculos no interior, os quais canalizam, mais do que embaraçam, os movimentos de quem [...] tendo partido do interior longínquo do antigo continente, pre-

⁶¹ *A República* de 25 de Março de 1949, p. 1.

⁶² *Avante*, 2.ª quinzena de Março de 1949, p. 2.

⁶³ *Avante*, Abril de 1949, pp. 1 e 2; v. também o número de Maio.

tenda desfrutar do calor do Sol que aquece os nossos campos ou gozar essa doce quietude desta sempre mística e bela ocidental praia lusitana»⁶⁴.

Ora é precisamente este conceito de «bastião ibérico» que a tese de Raul Esteves contesta. É contra esta concepção continental de uma defesa recuada fase à ameaça vinda do Leste e contra um sistema conjunto de defesa militar. Defende uma perspectiva atlântica de Portugal como defesa avançada dos Estados Unidos e a total diferenciação de funções estratégicas no território peninsular. A linha dos Pirenéus, considera, não é menos vulnerável do que qualquer outra linha de defesa da Europa central. E, dada a importância do potencial estratégico norte-americano no auxílio à Europa, será na estrema das costas atlânticas que terão de organizar-se as bases de operações. «Ora para estas bases de operações», diz Raul Esteves, «é o território português que, geográfica e historicamente, está mais indicado como devendo constituir o principal ponto a considerar. Assim, devemos frisar bem este ponto: a melhor base de operações para a luta dirigida na Europa no sentido de oeste para leste, e partindo de uma origem atlântica, é, sem dúvida, Portugal, com as suas ilhas adjacentes.» E sublinhava: «[...] é Portugal para estes casos a verdadeira base de operações, e não a Península Ibérica»⁶⁵.

Apesar das diferentes interpretações de natureza estratégica, a instituição militar, em geral, apoiava a integração de Portugal na Aliança. Esperava, com isso, que a ajuda militar norte-americana pudesse abrir a porta à modernização e reequipamento das forças armadas⁶⁶.

Alguns sectores mais radicais, porém, não consideravam o pacto como um sistema de defesa seguro para Portugal. E reagiam firmemente contra o mito, que, diziam, se tinha criado, de que «os Americanos proverão tudo». Dominados por uma certa psicose de guerra, parecia-lhes que a guerra era possível e, num tal caso, a neutralidade impossível. E apelavam para um «esforço nacional» de preparação militar intensiva⁶⁷.

Ao contrário do que previam estas posições, a integração de Portugal no sistema militar da Aliança seria plena de consequências e abriria um período de intensa modernização para as forças armadas portuguesas. Não só no domínio do reequipamento técnico, que o «plano de auxílio mútuo» viria concretizar ao longo dos anos 50, mas também no da especialização profis-

⁶⁴ Santos Costa no prefácio a Alberto Andrade e Silva, *Teatro de Operações de Portugal*, Lisboa, 1950, p. 9.

⁶⁵ Raul Esteves, «O pacto do Atlântico e a defesa de Portugal», in *O Comércio do Porto* de 29 de Julho de 1949, retomado in *Revista Militar*, n.ºs 8-9, Agosto-Setembro de 1949, pp. 521 a 525. Raul Esteves desenvolveria a sua tese no livro *A Defesa da Europa Ocidental*, Lisboa, 1952.

⁶⁶ V. o parecer da Comissão de Defesa da Assembleia Nacional in *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.º 201, de 28 de Julho de 1949, p. 749.

⁶⁷ V. «N Reflexões sobre o pacto do Atlântico», in *Defesa Nacional*, n.º 185, Setembro de 1949, pp. 70 e 71, e Nuno Vaz Pinto, «Reflexões sobre o pacto do Atlântico II», in *Defesa Nacional*, n.º 188, Dezembro de 1949, pp. 138-139.

sional dos quadros militares⁶⁸. Este período de modernização e profissionalização das forças armadas tem como consequência o empenhamento e um certo fechamento da instituição militar sobre si própria e é por isso acompanhado por um eclipse da intervenção militar na vida política. Constante ao longo da história contemporânea portuguesa, tanto na República como no Estado Novo, importa notar que o último golpe militar importante, antes da NATO, seria a «revoltada da Mealhada», em 1946, e depois, só a «Abrilada», em 1961, com o início do problema colonial⁶⁹.

Todas estas hesitações e divergências não alteravam o clima na opinião pública, que era calmo, como não podia deixar de o ser num regime sem liberdades políticas.

A 27 de Abril inicia-se o processo de ratificação. Conforme a Constituição, o texto do Tratado é enviado à Assembleia Nacional e baixa para análise à Câmara Corporativa. Após demoradas e controversas sessões, a Câmara lavra o seu parecer sobre a ratificação do Tratado. Em primeiro lugar, dava grande relevo «à admirável previsão do Tratado pelo Sr. Presidente do Conselho numa data em que ninguém ainda o concebera». Em segundo lugar, enfatiza ainda, e uma vez mais, algumas das reservas já expressas pelo governo. Finalmente, e porque o que estava ameaçado era a civilização ocidental e cristã, não podia deixar de pronunciar-se favoravelmente: «Na verdade, o pacto do Atlântico ficará registado na história como o símbolo e a expressão de uma nova cruzada: a da defesa da civilização ocidental e cristã. Tanto bastaria para que dele não nos pudéssemos alhear. País ocidental e católico por excelência, Portugal deve acolhê-lo e ratificá-lo com sincero entusiasmo⁷⁰.»

Assim, na sequência da ratificação do pacto pelos outros países membros e, depois de certificado por Theotónio Pereira, da ratificação pelo Senado norte-americano, Salazar escreve ao Presidente da República e pede-lhe que convoque uma sessão extraordinária da Assembleia Nacional.

Dia 25 de Julho Salazar apresenta-se pessoalmente perante a Câmara e discursa.

Analisa primeiro a situação internacional saída da segunda guerra. Lamenta o esmagamento da Alemanha, as limitações das potências ocidentais e, sobretudo, o avanço e a larga margem de manobra da Rússia no Norte, Leste e Sudoeste europeu. «Nestes termos», dizia, «pode bem afirmar-se que a glória pertenceu a uns, a vitória coube efectivamente a outros⁷¹.»

⁶⁸ V. Maria Carrilho, *Forças Armadas e Mudança Social em Portugal no Século XX*, Lisboa, 1985. Sobre o aspecto técnico e o armamento, v., particularmente, pp. 332 a 335, e sobre a especialização profissional dos quadros, pp. 377 a 399.

⁶⁹ V. João B. Serra e Luís Salgado Matos, «Intervenções militares na vida política», in *Análise Social*, n.ºs 72, 73 e 74, vol. I, 1982, pp. 1165 a 1195.

⁷⁰ V. parecer n.º 39 da Câmara Corporativa in *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.º 200, de 26 de Julho de 1949, pp. 732 a 735.

⁷¹ Salazar, «Portugal no pacto do Atlântico», in *Discursos e Notas Políticas*, vol. IV, 1943-1950, Coimbra, p. 405.

Em segundo lugar, desenvolve o tema da ameaça russa e afirma a necessidade de um sistema de segurança que defenda a civilização ocidental e cristã do avanço comunista. Na sua finalidade geral, sente-se ligado «pelas obrigações do pacto»⁷².

Em terceiro lugar, disserta sobre as consequências do Tratado para o futuro das relações externas de Portugal. Em relação à Inglaterra, velha aliada e eixo tradicional da política externa portuguesa, diz que, tratando-se da defesa da liberdade e da segurança do Atlântico e sendo a Inglaterra um dos países membros, o pacto só poderá reforçar a aliança luso-britânica. Em relação à Espanha, afirma a compatibilidade total da Aliança Atlântica com o Pacto Ibérico e volta a reafirmar a sua posição de defesa da adesão espanhola.

Finalmente, reforça uma vez mais as reservas já avançadas e conhecidas, mas acaba por concluir: «Tudo isso são, porém, coisas de somenos ao lado deste facto fundamental: grande número de países europeus, ameaçados na sua vida e liberdade, contam agora com o apoio dos Estados Unidos, e uns com o auxílio dos outros, para a defesa do seu património de civilização»⁷³.» Estava dada a palavra final.

A Assembleia Nacional reúne dia 27 de Julho para a discussão e votação do Tratado. Uma vez mais se louva a previsão do Tratado pelo Sr. Presidente do Conselho. Uma vez mais ao longo do debate se enfatizam as reservas ao Tratado: a referência à Carta das Nações Unidas; a longa duração do pacto; a não inclusão da Espanha. Uma vez mais se lamenta o «erro» do esmagamento da Alemanha, cujo concurso só fortaleceria o pacto. Finalmente, reconhecia-se o imperativo de defesa da civilização ocidental cristã, ameaçada pelo comunismo.

Uma curta passagem de declaração do deputado José Nosolini poderia sintetizar o clima que se respirava na Câmara e o espírito com que se votaria a ratificação do Tratado: «Sabemos que entrar no pacto do Atlântico não é inteiramente um bem que se apeteça — é um dever e uma necessidade»⁷⁴.

Os pareceres das comissões parlamentares de Defesa e dos Negócios Estrangeiros, reflectindo o mesmo espírito e de acordo com os mesmos fundamentos, pronunciavam-se favoravelmente⁷⁵. O resultado final da votação é de 80 votos a favor e 3 votos contra.

No *Diário do Governo* de 28 de Julho publicava-se a resolução sobre o Tratado e o respectivo texto, ratificado pela Assembleia Nacional.

Portugal tornava-se então membro de pleno direito da Aliança Atlântica.

⁷² Id., *ibid.*, p. 411.

⁷³ Id., *ibid.*, p. 422.

⁷⁴ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.º 201, de 28 de Julho de 1949, p. 743.

⁷⁵ *Op. cit.*, respectivamente pp. 742 e 749.

5. CONCLUSÃO

Em conclusão, que respostas poderão tentar-se para os diferentes problemas levantados ao longo do texto?

Em primeiro lugar, o papel de Portugal enquanto membro fundador da Aliança. O papel de Portugal não foi, deve dizer-se, um papel relevante. Como o não foi, igualmente, o das outras potências convidadas. Quando o convite é dirigido a Portugal para integrar a Aliança, não só as negociações entre os países promotores estão praticamente concluídas, como o texto do Tratado redigido na sua versão quase final. E as próprias reservas avançadas pelo governo português não são aceites, porque, como vimos, nenhuma delas afectava as grandes potências. Contrariamente ao seu biógrafo⁷⁶, que enfatiza o papel de Portugal, é o próprio Salazar que o afirma no seu discurso à Assembleia Nacional: «A intervenção do governo na elaboração do Tratado foi relativamente modesta⁷⁷.»

Em segundo lugar, o papel de Salazar ao longo do processo. Sobre o papel de Salazar há que considerar dois problemas distintos: o primeiro, de menor importância, o da tão falada e defendida previsão do Tratado; o segundo, essencial, o da análise da sua posição político-diplomática, isto é, a natureza da sua decisão.

Em relação à previsão do Tratado, na época defendida pelos órgãos oficiais e mais recentemente por Franco Nogueira e até mesmo José Freire Antunes⁷⁸, importa precisar o seguinte: de modo algum está em causa a percepção que Salazar tinha da cena internacional. Acumulando longos anos com o seu cargo de chefe do governo a pasta dos Negócios Estrangeiros, e tendo atravessado os períodos particularmente difíceis da guerra civil de Espanha e da Segunda Guerra Mundial, Salazar está perfeitamente consciente do evoluir da cena internacional. E desde o pós-guerra que se apercebe claramente das grandes mudanças na correlação de forças em presença e da emergência de um novo quadro de segurança europeia. Manifesta-o desde logo nos seus discursos de 1947 e 1948. Face à ameaça russa, o quadro possível de segurança do Ocidente seria, para Salazar, um sistema que associasse a Europa e a África, apoiado pelos Estados Unidos⁷⁹. Em primeiro lugar, há que referir a diferença política e estratégica entre uma aliança euro-africana (com o que isso significava sob o ponto de vista colonial) com o apoio americano, proposta por Salazar, e uma aliança euro-americana restrita ao Atlântico Norte, que a proposta das potências ocidentais viria concretizar. Em segundo lugar, importa notar que a ideia geral sobre a necessi-

⁷⁶ Franco Nogueira, *op. cit.*, p. 421.

⁷⁷ Salazar, *op. cit.*, p. 421.

⁷⁸ V. as suas considerações em «A guerra fria e o Estado Novo», in *O Semanário* de 23 de Dezembro de 1988, pp. 14 e 15.

⁷⁹ V. os discursos «Miséria e medo características do momento actual» de 25 de Novembro de 1947 e «O Ocidente em face da Rússia» de 28 de Abril de 1948, *op. cit.*, respectivamente pp. 287 a 311 e 325 a 337.

dade de um novo quadro de segurança e a iniciativa concreta dos países do Pacto de Bruxelas e dos seus parceiros americanos não são uma e a mesma coisa.

Para Salazar, o que verdadeiramente estava em causa era a defesa dos valores da civilização ocidental e cristã. A «guerra fria» e o avanço soviético na Europa vinham dar razão ao seu anticomunismo. É esse espírito de cruzada que o anima e que, em última instância, fundamenta e legitima a sua decisão.

No que diz respeito ao papel de Salazar ao longo do processo, importa focar dois pontos: em primeiro lugar, a sua vontade pessoal; em segundo, a natureza da sua decisão.

Pessoalmente, a adesão ao pacto está longe de suscitar o entusiasmo de Salazar. Pelo contrário, levanta-lhe sempre sérias, repetidas e insistentes reservas. A sua decisão, pode dizer-se, é menos um acto de convicção do que de necessidade.

Quanto à natureza da decisão, deve dizer-se que ela estava forte e duplamente condicionada. Primeiro, pela natureza geo-estratégica do território português, depois e fundamentalmente, pela conjuntura internacional.

O convite a Portugal prende-se directamente com a importância do triângulo estratégico português para os planos militares da Aliança, nomeadamente dos Açores, no chamado reforço rápido da Europa.

As divisões internas e, sobretudo, as fortes pressões externas reduzem a margem de manobra, retiram alternativa e condicionam profundamente a decisão de Salazar.

Considerando os dois sistemas presentes, segundo Duroselle, no processo de decisão em política externa⁸⁰ — o sistema de causalidade (o peso das «forças profundas») e o sistema de finalidade (os objectivos e a liberdade do «homem de Estado» —, terá de concluir-se, no caso em estudo, que o peso decisivo é mais o das «forças profundas» do que o do «homem de Estado». O sistema de causalidade parece prevalecer sobre o sistema de finalidade.

Digamos que muito dificilmente a decisão poderia ser outra. Mais do que da vontade política de Salazar, ela é resultado da natureza geopolítica e geo-estratégica do território português e da conjuntura particular da «guerra fria».

Apesar disso, a integração de Portugal na Aliança constituiria, contudo, uma grande vitória para Salazar.

⁸⁰ V. Jean-Baptiste Duroselle, «La liberté de l'homme politique», in Leo Hamon, *L'Élaboration de la politique étrangère*, Paris, 1969, pp. 153 a 160, particularmente p. 156. Tomando como paradigma a tipologia das decisões em política externa do mesmo Duroselle, poder-se-ia classificar a decisão de Salazar da seguinte forma: quanto à sua natureza, ela é, obviamente, política, mas também ideológica, dado o manifesto propósito anticomunista e o espírito de cruzada em defesa de um sistema de civilização; nacional, quanto à sua dimensão; imediata, quanto à sua urgência; mas, sobretudo, inevitável, quanto à necessidade da escolha (v. Jean-Baptiste Duroselle, *Tout empire périsse*, Paris, 1982, p. 117).

Porquê? Pelas consequências da adesão sobre a política interna e a política externa em Portugal. Ao nível interno, a adesão ao pacto teria um profundo significado e um triplo reflexo. Em primeiro lugar, significava, se não um reconhecimento, pelo menos, a aceitação internacional do governo de Lisboa. Depois do impacto difícil do pós-guerra, eram as próprias democracias ocidentais que legitimavam, assim, o regime de Salazar⁸¹. Em segundo lugar, e simultaneamente, lançava a oposição — democrática e comunista — na sua maior e mais longa crise ao longo de todo o regime⁸². Finalmente, a modernização e profissionalização das forças armadas afastará por longos anos os militares da intervenção política.

Ao nível externo, a assinatura do pacto não era menos significativa. No quadro ibérico, significava o reforço da posição portuguesa face à Espanha. No plano geral, significava a permanência da aliança privilegiada com a potência marítima e do vector atlântico, tradicional na política externa portuguesa. Porém, com uma mudança fundamental no seu pólo de referência, que era a resposta portuguesa à cena internacional do segundo pós-guerra: o declínio da velha aliança e a emergência de um novo eixo do outro lado do Atlântico — os Estados Unidos da América.

⁸¹ É interessante notar como o secretário de Estado norte-americano Dean Acheson, numa conferência de imprensa, considerava duas questões importantes para a aceitação de novos membros: «Primeiro, a sua capacidade para desenvolver os princípios democráticos do pacto; segundo, se estavam em condições de fortalecer a segurança da área do Atlântico Norte.» E, respondendo a um jornalista sobre a categoria em que tinha sido incluído Portugal, dizia que «o seu voto tinha sido lançado tomando em consideração ambas as qualificações» (cf. *Telegrama n.º 94 da embaixada em Washington de 18 de Março de 1949*, AMNE, arquivo da embaixada em Washington, pasta 150, processo n.º 70).

⁸² Sobre a crise é interessante ver não só a historiografia recente (cf. nota 54), mas também os testemunhos dos agentes políticos que a viveram e deixaram as suas memórias (cf., especialmente, Mário Soares, *Portugal Amordaçado*, Lisboa, 1974, pp. 163 a 204).